

AUDITORÍA Y GESTIÓN DE LOS FONDOS PÚBLICOS

José Francisco Bellod Redondo

Grupo de Investigación “Economía, Territorio y Medio Ambiente”

UPCT

## “Lo que cuesta la Democracia Local”

RESUMEN/ABSTRACT:

En este artículo examinamos el coste de los gobiernos municipales en el actual contexto de crisis. Contrariamente a lo que pudiera parecer, estos órganos de gobierno tienen un coste reducido, y poco margen para ajustarse, si bien hay notables disparidades en la dotación de recursos Gobierno – oposición, y a nivel territorial según el tamaño del municipio. Reducir su tamaño (número de concejales) tiene un impacto casi nulo en la reducción del déficit público.

In this paper focuses on the cost of municipal governments in the current crisis. Contrary to what may seem, these governing bodies have a low cost, and little margin to adjust, although there are notable differences in resource endowments government - opposition, and territorial level according to the size of the municipality. Reduce its size (number of councilors) has a negligible impact on reducing the public deficit.

AYUNTAMIENTOS, GOBIERNO LOCAL, DÉFICIT PÚBLICO  
TOWN COUNCILS, LOCAL GOVERNMENT, PUBLIC DEFICIT

PALABRAS CLAVE/KEYWORDS:

## 1.- INTRODUCCIÓN

En un entorno de ajuste presupuestario como el actual, ninguna institución escapa al escrutinio de los ciudadanos, deseosos de encontrar alternativas al recorte de servicios públicos y prestaciones sociales.

Las instituciones democráticas no son una excepción y la ciudadanía se cuestiona si nuestras instituciones representativas, entre ellas las Entidades Locales, han contribuido en la medida de sus posibilidades al doloroso esfuerzo de reducción del déficit público.

En este trabajo nos preocupa de manera particular el coste de la organización democrática municipal. No se trata por tanto de analizar el volumen de recursos manejados por los Ayuntamientos, sobre el que ya existe una ingente literatura, sino el coste de sus órganos de gobierno. Porque en el fondo, lo que la crisis económica ha avivado es el sempiterno debate sobre lo que nos cuesta la “clase política”, de la cual forman parte los políticos del ámbito local.

Mantener en funcionamiento los órganos de gobierno municipales cuesta dinero: en el debate actual muchos ciudadanos se preguntan si se trata de un coste excesivo, de cuantía tal que pueda justificar reformas drásticas tales como la fusión de ayuntamientos o la reducción en el número de miembros de las corporaciones. En la práctica, la reforma de la Ley Electoral General contempla una importante reducción en el número de concejales de los Ayuntamientos; y la reforma de la Ley de Bases de Régimen Local implica una redistribución de competencias entre ayuntamientos y diputaciones provinciales orientada a reducir gastos.

Dos son las cuestiones que tratamos de dilucidar en este trabajo. En primer lugar: ¿tan elevado es el coste de nuestros órganos de gobierno democráticos locales? En segundo lugar: ¿qué ahorro cabe esperar de la reforma?

En el segundo epígrafe presentamos los datos y sus fuentes; en el epígrafe tercero analizamos los costes y beneficios de la reducción del número de integrantes de

las Corporaciones Municipales. Finalmente presentamos las conclusiones.

## 2.- LOS DATOS

Para evaluar el coste de los órganos de gobierno municipales disponemos de dos fuentes estadísticas fundamentales.

La primera de ellas es la “Liquidación de Presupuestos de Corporaciones Locales”, recopilada por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas<sup>1</sup>, que nos provee información detallada en formato Excel. Las Corporaciones Locales están integradas por los Ayuntamientos, las Diputaciones, Consejos y Cabildos Insulares, Comarcas y Áreas Metropolitanas.

Los últimos datos disponibles a día de hoy son los correspondientes al ejercicio 2010.

Dentro de las “Liquidaciones” podemos encontrar información sobre ejecución presupuestaria según las diversas clasificaciones al uso. Es en la clasificación funcional donde encontramos los datos que nos interesan. Se trata de la subfunción “91. Órganos de Gobierno”. De acuerdo con la legislación vigente<sup>2</sup>, esta política de gasto “comprende los gastos relativos a la constitución y funcionamiento de los órganos de gobierno de la entidad local y de representación de los mismos. Se incluirán, por tanto, las asignaciones e indemnizaciones del Presidente y miembros de la corporación; secretarías particulares de la presidencia; dietas y gastos de viaje y otros de naturaleza análoga. También se imputarán a esta política de gasto los de material y los necesarios para la atención de los órganos de gobierno”. Incluye, por tanto, el coste destinado a sostener las labores de gobierno y el de aquellos que, formando parte de la oposición, efectúan la labor democrática de controlar la acción de gobierno en cada Ayuntamiento.

Por otra parte están los datos relativos al tamaño de los órganos de gobierno.

Aquél viene dado por el número de concejales que componen la Corporación, número que a su vez depende del número de habitantes del municipio. Aten-

<sup>1</sup> Disponible en <http://www.minhap.gob.es/es-ES/Estadistica%20e%20Informes/Estadisticas%20territoriales/Paginas/Estadisticas%20Territoriales.aspx>

<sup>2</sup> ORDEN EHA/3565/2008, de 3 de diciembre, por la que se aprueba la estructura de los presupuestos de las entidades locales.

diendo a este dato, la Ley establece el número de concejales a elegir en cada municipio y en cada convocatoria electoral<sup>3</sup>. Como se aprecia en el Cuadro 1, el número de miembros de la Corporación Municipal es siempre impar y creciente con el número de habitantes. Ello implica que el número de concejales a elegir se ve directamente afectado por la dinámica demográfica: el crecimiento poblacional y su distribución territorial, ya sea por causas naturales o migratorias, provocan que entre

unos comicios y otros pueda variar significativamente el número de concejales a elegir en cada municipio y el total existente en el país. El crecimiento poblacional provoca, *ceteris paribus*, un aumento en el número de concejales. Esto, a su vez, resulta más intenso si la población fluye hacia municipios de mediano y pequeño tamaño, que si lo hace hacia grandes ciudades, dado que el coste en votos de un concejal adicional es mucho mayor en estas últimas.

Cuadro 1

Composición del Pleno Municipal

Habitantes	Concejales
hasta 100	3
De 101 a 250	5
de 251 a 1000	7
De 1001 a 2000	9
De 2001 a 5000	11
De 5001 a 10000	13
De 10001 a 20000	17
De 20001 a 50000	21
De 500001 a 100000	25
En adelante, 1 más por cada 100000 o fracción	
Y otro más si el resultado anterior fuera par.	

Fuente: Ley Electoral General (artículo 179).

En el Cuadro 2 y en el Gráfico 1 hemos registrado el dato del número de concejales elegidos en los diferentes comicios habidos desde 1987 hasta hoy. Se aprecia con

facilidad el impacto en el número de concejales producido por el intenso proceso migratorio que tuvo lugar a partir del boom inmobiliario (1999 – 2007).

Cuadro 2

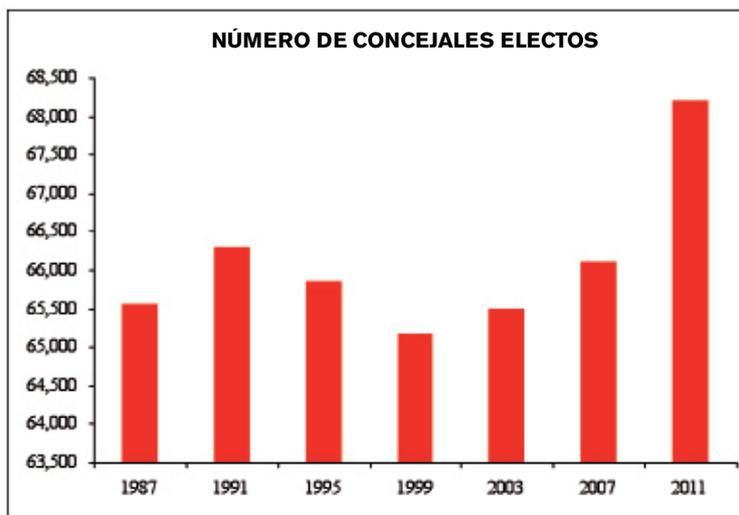
Elecciones Municipales

Convocatoria	Concejales
1987	65,577
1991	66,308
1995	65,869
1999	65,201
2003	65,510
2007	66,131
2011	68,230

Fuente: Ministerio del Interior.

<sup>3</sup> Artículo 179 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General.

Gráfico 1



En cuanto a la evolución del presupuesto ejecutado de “Órganos de Gobierno” en los municipios españoles, los datos han sido consignados en el Cuadro 3. En él aparecen consignados el gasto municipal ejecutado en “Órganos de Gobierno”; el número de concejales<sup>4</sup> y, finalmente, el coste medio anual por concejal. Para una correcta interpretación de las cifras ha de tenerse en cuenta que dicho coste medio no es el sueldo medio de un concejal, ya que en la función “Órganos de Gobierno” se computan sueldos y salarios correspondientes a todos los empleados municipales dedicados a tales funciones (técnicos, asesores de libre designación, administrativos, etc.) y también costes de naturaleza no salarial: compra de bienes y servicios, inversiones reales, transferencias, etc. El coste medio “directo” de un concejal es pues inferior a lo que indican estos datos.

Puede apreciarse que la cifra es bastante modesta: en 2010 ascendía a 18.226 € anuales por concejal a pesar de que en los cálculos se incluyen todos los gastos presupuestarios imputados a “Órganos de Gobierno”, no solo los salariales de los miembros de la Corporación.

En la práctica esto implica dos cosas.

Primero: la realidad es que la mayoría de los concejales de nuestro país no percibe retribución alguna, sino que realiza su trabajo por un sentimiento de implicación – lealtad hacia sus conciudadanos y hacia su partido político<sup>5</sup>. *Por tanto una reducción en el número de concejales difícilmente se traducirá en un ahorro presupuestario.*

Incluso se da el caso de numerosos ayuntamientos en los que los grupos políticos disponen de personal retribuido por la alcaldía (algún técnico, algún administrativo) mientras que los concejales de esos mismos grupos municipales carecen de retribución salarial, o bien se trata de dietas de cuantía mínima por asistencia a plenos municipales, consejos de administración de empresas públicas, etc.

Segundo: hay disparidades muy acusadas en la retribución percibida por los concejales en función de diversas variables. Así la retribución puede diferir sustancialmente entre concejales miembros del equipo de gobierno y concejales de la oposición; concejales de municipios ricos (grandes capitales de provincia, ciudades industriales, etc.) y de pequeños municipios más o menos deprimidos; etc.

<sup>4</sup> Una vez celebrados los comicios, el número de concejales permanece inalterado durante 4 años. En cada año electoral se produce un cambio en dicho número. Por eso es dichos años hemos imputado la media aritmética del número de concejales existente justo antes y justo después de cada comicio.

<sup>5</sup> En declaraciones del Vicepresidente de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), D. Fernando Martínez Maillou, el 90% de los alcaldes y concejales de municipios de menos de 20.000 habitantes no cobran.

Cuadro 3

**Coste Total Anual por Concejales**

	Órganos de Gobierno (miles de euros)	Concejales (nº personas)	€/ Concejales
2001	570,044	65,201	8,743
2002	642,937	65,201	9,861
2003	662,613	65,356	10,139
2004	738,125	65,510	11,267
2005	790,329	65,510	12,064
2006	835,124	65,510	12,748
2007	969,837	65,821	14,735
2008	1,075,684	66,131	16,266
2009	1,107,688	66,131	16,750
2010	1,205,326	66,131	18,226

Fuente elaboración propia a partir de datos de Ministerio del Interior y Liquidaciones Presupuestarias (Ministerio de Hacienda)

Si atendemos exclusivamente a aquellos gastos de "Órgano de Gobierno" que sirven de manera inmediata para financiar su funcionamiento (capítulo 1 + capítulo 2, del presupuesto de gastos), los resultados son aún más llamativos.

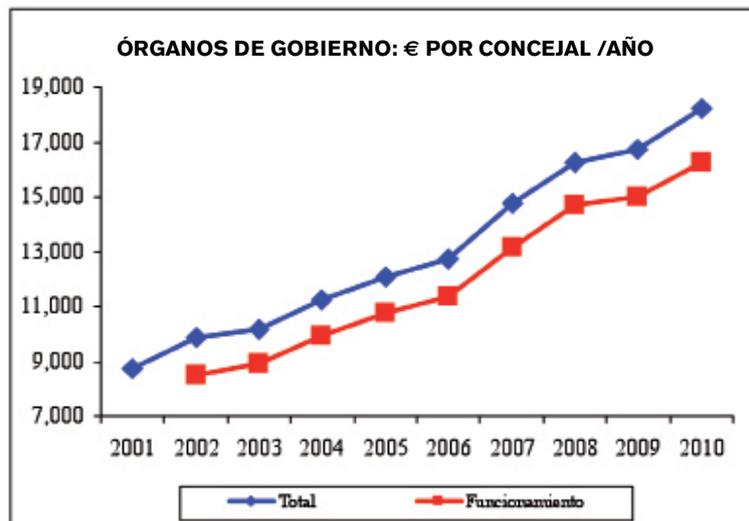
Cuadro 4

**Gastos de Funcionamiento Anual por Concejales  
(capítulos 1 + 2 del presupuesto)**

	Gasto (miles de €)	Concejales	€/ Concejales
2002	551,910	65,201	9,861
2003	582,612	65,356	10,139
2004	649,370	65,510	11,267
2005	706,214	65,510	12,064
2006	743,592	65,510	12,748
2007	865,670	65,821	14,735
2008	973,854	66,131	16,266
2009	992,909	66,131	16,750
2010	1,074,210	66,131	18,226

Fuente elaboración propia a partir de datos de Ministerio del Interior y liquidaciones Presupuestarias (Ministerio de Hacienda)

Gráfico 2



En nuestra opinión, estos datos desmitifican la idea de que la clase política local y, en general, la democracia municipal, supone un coste oneroso para nuestra economía.

### 3.- COSTE Y BENEFICIO DE LA DEMOCRACIA MUNICIPAL

Los datos anteriores pueden afinarse poniéndolo en relación con otras variables que nos ayuden a relativizarlos. Y eso puede hacerse tanto desde la perspectiva de los beneficios como de los costes que implica mantener o reducir estos órganos de gobierno.

En el contexto actual parece que la opinión pública espera, principalmente, una reducción de coste de los órganos de gobierno que contribuya a la estabilización del déficit público. Ese es el beneficio principal que se espera de las reformas que hoy se sopesan. En el Cuadro 5 ofrecemos algunos datos que clarifican el peso de estos gastos en nuestra economía y la contribución potencial que su eliminación o reducción tendría sobre el déficit público.

Todos los datos están referidos a 2010, último año para el que están disponibles las citadas "Liquidaciones".

Los Órganos de Gobierno municipales suponen un coste equivalente al 0.10% - 0.11% del PIB, según nos referimos a su importe total o exclusivamente a los gastos de funcionamiento. Se trata de una cantidad ínfima para el conjunto de la actividad económica de nuestro país. Su impacto en el déficit público es también mínimo: este tipo de gasto sólo es causante del 1.18% - 1.32% del déficit público. Dicho en otras palabras: si quisiéramos eliminar el todo el déficit público ¡tendríamos que disolver 76 veces todos los ayuntamientos españoles! Y una meta más modesta: para lograr un reducción del déficit equivalente al 1% del PIB ¡tendríamos que disolverlos 8.7 veces! Conclusión: dejando al margen discursos populistas, ni el coste de los órganos de gobierno municipales son causantes del déficit público, ni su eliminación contribuiría en modo alguno a su control.

Cuadro 5

Órganos de Gobierno Municipales y Déficit Público (año 2010)	
<b>Órganos de Gobierno (miles de euros)</b>	
Total	1,205,326
Capítulo 1 + Capítulo 2	1,074,210
<b>Macromagnitudes (millardos de euros)</b>	
Déficit Público	-91.344
PIB nominal	1051.342
Déficit / PIB	-8.7%
<b>Peso en el PIB</b>	
Total	0.11%
Capítulo 1 + Capítulo 2	0.10%
<b>Peso en el Déficit Público</b>	
Total	1.32%
Capítulo 1 + Capítulo 2	1.18%
Proporción 1% del PIB	8.7

Fuente: elaboración propia y fuentes citadas.

A lo anterior hay que sumarle otra reflexión práctica. Dado que nuestra legislación electoral se sustenta en la Ley D'hont, esto es, que la distribución de concejales no es proporcional sino que prima a las fuerzas políticas

con mayor proporción de votantes, eliminar concejales supone reducir, sobre todo, los concejales que en los distintos ayuntamientos integran las fuerzas de la oposición. A efectos económicos ello supone que expulsa-

ríamos del Consistorio a los concejales que menor coste suponen puesto que lo habitual es que no dispongan de retribución. No habría pues ahorro económico pero tendría un coste importante para la calidad democrática de nuestras instituciones, difícil de cuantificar.

Visto que los posibles beneficios de acometer la reducción de las corporaciones municipales es mínimo, conviene afinar su coste. ¿Qué supone para un ciudadano el mantenimiento de nuestro sistema actual? ¿Y para nuestra economía?

En el Cuadro 6 hemos registrado nuestras estimaciones de algunos indicadores de interés: el coste de los órganos de gobierno por concejal, su coste por habitante y su proporción en relación al PIB para el periodo 2001 - 2010. Todos los datos son anuales y se ofrecen tanto para el gasto total como para lo gastos de funcionamiento (capítulos 1 + 2).

Todos los datos obtenidos apuntan en la dirección ya anunciada: el reducido coste de la democracia municipal. En particular en 2010 supone un coste de entre 22.8 € y 25.6 € por habitante y año, un coste ínfimo si se compara con otros gastos comunes para un individuo. A tal efecto hemos registrado en el Cuadro 7 el gasto medio por habitante y año en grandes partidas de gasto. Estos datos proceden de la “Encuesta de Presupuestos Familiares”, elaborada por el INE. Hemos ordenado los gastos de mayor a menor importe, y hemos incrustado el coste de los Órganos de Gobierno municipales en el orden que



le corresponde. Se aprecia con facilidad que dicho coste es muy inferior al gasto que el ciudadano medio realiza anualmente en artículos como “Agua, basura y alcantarillado” (270 €), “Tabaco” (167 €), “Calzado” (150 €), “Bebidas alcohólicas” (67 €), etc. De hecho se situaría al final de la tabla, entre los gastos que menor importe suponen para el ciudadano medio.

Y su peso en el conjunto de la economía también resulta poco significativo: un 0.10% - 0.11% del PIB ese mismo año.

Cuadro 6

año	Indicadores del Coste de los Órganos de Gobierno					
	€/ concejal		€/ Habitante		Órganos Gobierno/PIB	
	Total	Funcionamiento	Total	Funcionamiento	Total	Funcionamiento
2001	8,743	n.d.	13.9	n.d.	0.08%	n.d.
2002	9,861	8,465	15.4	13.2	0.09%	0.08%
2003	10,139	8,915	15.5	13.6	0.08%	0.07%
2004	11,267	9,913	17.1	15.0	0.09%	0.08%
2005	12,064	10,780	17.9	16.0	0.09%	0.08%
2006	12,748	11,351	18.7	16.6	0.08%	0.08%
2007	14,735	13,152	21.5	19.2	0.09%	0.08%
2008	16,266	14,726	23.3	21.1	0.10%	0.09%
2009	16,750	15,014	23.7	21.2	0.11%	0.09%
2010	18,226	16,244	25.6	22.8	0.11%	0.10%

Fuente: elaboración propia a partir de datos de cuadros anteriores.

Cuadro 7

Gasto medio por persona (año 2010, euros/ año)

Total	11 160.85
042 Alquileres imputados	2236.35
011 Productos alimenticios	1491.22
111 Comidas y bebidas fuera del hogar	948.66
072 Utilización de vehículos personales	824.88
031 Artículos de vestir	478.18
071 Compra de vehículos	416.15
045 Electricidad, gas y otros combustibles	409.53
124 Servicios de seguros	368.05
083 Servicios de teléfono, telégrafo y fax	340.11
041 Alquileres reales	317.35
121 Cuidados personales	272.42
044 Agua, basura, alcantarillado, gastos comunitarios, etc	270.98
094 Servicios recreativos y culturales	234.16
056 Bienes y servicios para el mantenimiento corriente del hogar	228.3
062 Servicios médicos y paramédicos extrahospitalarios	195.34
022 Tabaco	167.78
096 Vacaciones todo incluido	160.47
032 Calzado	150.06
061 Medicamentos y otros productos farmacéuticos, aparatos y material terapéutico	145.5
073 Servicio de transporte	137.9
051 Muebles, artículos de amueblamiento, alfombras, etc	119.5
043 Gastos corrientes de mantenimiento y reparación de la vivienda	114.25
093 Otros artículos y equipamiento recreativos; flores, jardinería y mascotas	113.29
091 Equipos y accesorios audiovisuales, fotográficos, etc	112.5
012 Bebidas no alcohólicas	112.17
095 Prensa, librería y papelería	105.44
053 Aparatos de calefacción y de cocina, frigoríficos, lavadoras, etc	96.32
122 Efectos personales no declarados anteriormente	82.95
126 Otros servicios no declarados anteriormente	78.08
112 Servicios de alojamiento	69.08
021 Bebidas alcohólicas	67.32
052 Artículos textiles para el hogar y sus reparaciones	53.38
104 Educación superior	42.74
101 Educación infantil y primaria	31.03
123 Protección social	30.72
<b>ÓRGANOS DE GOBIERNO MUNICIPALES</b>	<b>25.6</b>
054 Cristalería, vajilla, cubertería, otros utensilios del hogar y sus reparaciones	24.66
105 Enseñanza no definida por el grado	23.7
055 Herramientas para casa y jardín	21.93
102 Educación secundaria general	15.35
092 Otros bienes duraderos importantes para el ocio y la cultura	14.77
063 Servicios hospitalarios	12.67
128 Remesas a miembros del hogar no residentes en la vivienda	10.83
127 Dinero de bolsillo a menores residentes en el hogar	4.77
082 Equipos de teléfono y fax	4.12
103 Formación profesional y enseñanzas de régimen especial de grado medio	3.03
081 Servicios postales	2.74

Fuente: Encuesta de Presupuestos Familiares (INE).

## CONCLUSIONES

Los gastos generados por los Órganos de Gobierno de los municipios suponen un coste mínimo para la ciudadanía, para nuestra economía. Los datos así lo indican: por término medio suponen tan solo entre el 0.10% y el 0.11% del PIB; entre 22.8 € y 25.6 € por habitante y año, lo que lo sitúan entre los gastos menos cuantiosos en el ranking de gasto del ciudadano medio.

La reducción en el número de concejales tampoco parece que pudiera generar beneficios significativos en

términos de reducción del déficit público. Tales gastos suponen entre el 1.18% y el 1.32% del déficit público. Esto implica que para lograr una reducción equivalente a un punto del PIB en el déficit público actual (en 2010 ascendía al -8.7% del PIB) habría que disolver 8.7 veces en su integridad todas las corporaciones municipales españolas.

Tan escaso beneficio económico probablemente llevaría aparejado un elevado coste en términos de calidad democrática.